Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

31 808 (R1872)

Goedkeuring van het op 25 oktober 2007 te Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Trb. 2008, 58)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25 a, vijfde lid j° vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

1. Inleiding

Opgroeiende kinderen verdienen ons aller bescherming. Het is van het grootste belang dat kinderen in een veilige omgeving opgroeien en zich op gezonde en evenwichtige wijze kunnen ontwikkelen tot volwassenen. Mensen die in hun kindertijd het slachtoffer zijn van seksueel geweld of misbruik, dragen de tekenen van die traumatische gebeurtenissen veelal de rest van hun leven met zich mee. Familie, samenleving en overheid dienen dan ook elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid de allergrootste inspanning te leveren om kinderen te vrijwaren van schending van hun lichamelijke en geestelijke integriteit. Tot de bescherming die de overheid kan bieden, behoort ook strafrechtelijke bescherming tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.

Seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen zijn een wereldwijd verschijnsel en behoeven zowel nationaal als internationaal een krachtige aanpak. Seksuele uitbuiting van kinderen gaat vaak gepaard met grensoverschrijdende zware en vaak georganiseerde criminaliteit. De ontwikkelingen in de techniek en op internet dragen er aan bij dat kinderpornografie zich eenvoudig over de landsgrenzen verspreidt en nieuwe vormen van misbruik zich openbaren. Gelet op deze internationale dimensie vereisen het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen intensieve en effectieve internationale samenwerking. Daartoe zijn internationaal al veel relevante rechtsinstrumenten totstandgekomen. Ontwikkelingen in de maatschappij, zoals bijvoorbeeld het toegenomen gebruik van internet door zowel kinderen als daders, stellen overheden voor de uitdaging om beleid en wetgeving inzake het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik daarmee zoveel mogelijk gelijke tred te laten houden en waar nodig aan te passen of aan te scherpen. Het op 25 oktober 2007 te Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (*Trb.* 2008, 58; hierna: het Verdrag) vormt de weergave van de laatste internationale overeenstemming op dit terrein en dient om die reden te worden verwelkomd. Het kabinet beschouwt het Verdrag mede als een ondersteuning in de intensivering van de strijd tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.

KST125725
0809tkkst31808R1872-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

Het Verdrag beoogt een hecht fundament en een krachtige bijdrage te leveren aan de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Het Verdrag is met grote voortvarendheid totstandgekomen, hetgeen het belang en de urgentie die de Raad van Europa terecht aan het onderwerp toekent – mede in het kader van het driejarig Raad van Europa-programma «Building a Europe for and with children» –, onderstreept. Op 25 oktober 2007 is het Verdrag te Lanzarote voor ondertekening opengesteld. Bij die gelegenheid is het Verdrag voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. Momenteel (mei 2008) hebben 28 lidstaten van de Raad van Europa het Verdrag ondertekend. Het Verdrag is nog niet in werking getreden.

Het Verdrag is alomvattend en multidisciplinair van aard en beoogt blijkens artikel 1 het volgende te bewerkstelligen: (1) voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, (2) bescherming van de rechten van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en (3) het bevorderen van nationale en internationale samenwerking in de strijd tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen.
Het Verdrag ziet op de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik in brede zin en beslaat een groot aantal onderwerpen die raken aan die bescherming. Naast straf- en sanctiebepalingen gaat het om preventieve en beschermende maatregelen, procedurele bepalingen, interventiemaatregelen, en maatregelen die betrekking hebben op nationale coördinatie en internationale samenwerking.

Het Verdrag bestaat uit dertien hoofdstukken: hoofdstuk I (doelstellingen, beginsel van non-discriminatie en begripsomschrijvingen), hoofdstuk II (preventieve maatregelen), hoofdstuk III (gespecialiseerde autoriteiten en coördinerende instanties), hoofdstuk IV (beschermende maatregelen en hulp aan slachtoffers), hoofdstuk V (interventieprogramma's of -maatregelen), hoofdstuk VI (materieel strafrecht), hoofdstuk VII (onderzoek, vervolging en procesrecht), hoofdstuk VIII (vastleggen en opslaan van gegevens), hoofdstuk IX (internationale samenwerking), hoofdstuk X (toezichtsmechanisme), hoofdstuk XI (verhouding tot andere internationale instrumenten), hoofdstuk XII (wijzigingen van het Verdrag), hoofdstuk XIII (slotbepalingen).
Het Verdrag is voor een deel geënt op de reeds bestaande internationale overeenkomsten op dit terrein. In het bijzonder kunnen worden vermeld het in het kader van de Verenigde Naties op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (*Trb*. 1990, 46 en 17) en het op 25 mei 2000 te New York tot stand gekomen Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (*Trb*. 2001, 63 en 130), het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (*Trb*. 2001, 69 en 2004, 35) en het in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie op 17 juni 1999 te Geneve tot stand gekomen Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (*Trb*. 2001, 69 en 2004, 35). Op het niveau van de Europese Unie kunnen worden genoemd het kaderbesluit 2004/68/JHA van de Raad van de Europese Unie van 22 december 2003 ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (*PbEU* L 13), het kaderbesluit 2001/220/JHA van de Raad van de Europese Unie van 15 maart 2001 inzake de positie van het slachtoffer in het strafproces (*PbEG* L 82) en het kaderbesluit 2002/629/JHA van de Raad van de Europese Unie van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (*PbEG* L 203). De Raad van Europa

zelf heeft met het op 23 november 2001 te Boedapest tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (*Trb*. 2002, 18 en 2004, 290; de Cybercrime Convention) en het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (*Trb*. 2006, 99) eerder voorzien in bindende instrumenten op aanverwante terreinen.

Het Verdrag bevat doublures met bovengenoemde overeenkomsten. Op een aantal punten gaat het Verdrag echter een stap verder. Daardoor heeft het duidelijk toegevoegde waarde. In het bijzonder geldt dat voor enkele nieuwe strafbepalingen, ruime rechtsmachtbepalingen ter bestrijding van sekstoerisme en bepalingen met betrekking tot dadergerichte interventieprogramma's en -maatregelen. Bij de strafbepalingen is in het bijzonder gekeken of de voortschrijdende ontwikkeling van de techniek, de verdere digitalisering van de maatschappij en het toenemend gebruik van de open communicatiemogelijkheden op het internet om een verdergaande strafrechtelijke bescherming van kinderen tegen misbruik vragen. Het nieuwe verdrag vormt derhalve de meest recente weergave van de internationale consensus over de strafrechtelijke bescherming van kinderen en past in het beleid van de regering op deze gebieden. Enkele van de in het Verdrag opgenomen strafbaarstellingsverplichtingen nopen tot uitvoeringswetgeving in Nederland. Deze wetgeving is opgenomen in het voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag.

Op grond van artikel 48 van het Verdrag kunnen geen voorbehouden bij het Verdrag worden gemaakt, met uitzondering van de bepalingen waarbij het Verdrag nadrukkelijk in die mogelijkheid voorziet. Nederland is voornemens om van die mogelijkheden geen gebruik te maken.

Wat betreft de relatie tussen het Verdrag en de Europese Unie wordt opgemerkt dat het Verdrag voorziet in de mogelijkheid van toetreding door de Europese Gemeenschap. Daarover heeft nog geen definitieve besluitvorming plaatsgevonden.

Bij het Verdrag is een zogenoemd «explanatory report», een toelichtend rapport, opgesteld. Dit rapport geeft een authentieke toelichting op en verantwoording van de artikelen in het Verdrag. Het is gepubliceerd op de website van de Raad van Europa (http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/201.htm).

Koninkrijkspositie

De Regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het Verdrag voor haar land wenselijk te achten. De Nederlandse Antillen, alwaar de rechten van de mens hoog in aanzien staan, kunnen de seksuele exploitatie en seksueel misbruik van zowel kinderen als volwassenen, niet toestaan op haar grondgebied. Dergelijke handelingen zijn een aantasting van, en vormen een inbreuk op, de eer en menswaardigheid van een individu. Ook malafide personen, die met dergelijke handelingen een winstoogmerk hebben en zich willen verrijken aan het leed van anderen, dienen deze mogelijkheid te worden ontnomen. Voor wat betreft wetgeving, bevat Boek 2, titel XIV, van het huidige Wetboek van Strafrecht een aantal strafbepalingen die betrekking heeft op de seksuele exploitatie en het seksueel misbruik van kinderen. Deze bepalingen worden in Boek 2, titel XIII, van het nieuwe ontwerp-Wetboek van Strafrecht aangepast en uitgebreid. Wanneer dit gewijzigde Wetboek van Strafrecht in werking treedt, behoeft het Verdrag op het terrein van de strafbaarstelling geen nadere uitvoeringswetgeving. Naast de strafbaarstelling van de seksuele exploitatie en het seksueel misbruik van kinderen, zal de uitvoering van

het Verdrag aanvullend beleid vergen op beide terreinen die mogelijkerwijs uitvoeringswetgeving behoeven.
De Regering van Aruba heeft eveneens aangegeven medegelding van het Verdrag voor haar land wenselijk te achten. Voor zover de materie nog niet wettelijk geregeld is, zal hierin worden voorzien in het nieuwe Arubaanse Wetboek van Strafrecht.
De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd. Het Verdrag zal voor de verschillende landen binnen het Koninkrijk worden bekrachtigd nadat in de benodigde uitvoeringswetgeving is voorzien. Overeenkomstig artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51) dienen de landen binnen het Koninkrijk zich overigens ook vóór de bekrachtiging te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van het Verdrag.

2. Artikelsgewijze toelichting

2.1 Hoofdstuk I (Doelstellingen, beginsel van non-discriminatie en begripsomschrijvingen)

Artikel 1 (Doelstellingen)

In de inleiding van deze toelichtende nota is reeds melding gemaakt van de brede doelstellingen van het Verdrag. Deze worden weergegeven in het eerste lid. Het Verdrag ziet niet alleen op het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, maar ook op de bescherming van de rechten van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. De reikwijdte van het Verdrag maakt dat niet alle onderdelen ervan primair op het terrein van Justitie liggen; de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Verdrag wordt gedeeld door verschillende departementen.
Artikel 1 stelt voorts buiten twijfel dat zowel nationale als internationale samenwerking onontbeerlijk is voor een effectieve aanpak van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.

In het tweede lid komt tot uitdrukking dat een specifiek monitoringsmechanisme een effectieve uitvoering van de verdragsverplichtingen moet verzekeren. Daartoe wordt een Comité van de Partijen in het leven geroepen (zie hierna de toelichting op hoofdstuk X).

Artikel 2 (Beginsel van non-discriminatie)

Deze bepaling scherpt in dat de implementatie en uitvoering van de bepalingen van het Verdrag gewaarborgd moeten zijn zonder enige discriminatie op welke grond dan ook. De klassieke discriminatiegronden, ontleend aan artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 1 van het op 4 november 2000 te Rome tot stand gekomen Protocol nr. 12 bij het EVRM (*Trb.* 2001, 18), worden vermeld. In aanvulling daarop noemt het Verdrag verder nog de gronden «seksuele geaardheid», «gezondheid» en «handicap». De opsomming is evenwel niet limitatief.

Artikel 3 (Begripsomschrijvingen)

Het Verdrag definieert «kind» in onderdeel (a) als iedere persoon jonger dan achttien jaar. Daarmee sluit het aan bij de internationaal gebruikelijke definitie.
Voor hetgeen het Verdrag verstaat onder «seksuele uitbuiting en seksueel misbruik» wordt in onderdeel (b) verwezen naar de in de artikelen 18 tot en met 23 van het Verdrag omschreven strafbare gedragingen. Waar

andere internationale instrumenten zich voornamelijk richten op seksuele uitbuiting van kinderen, waarbij de nadruk ligt op een commerciële component (kinderprostitutie, kinderpornografie en kinderhandel), beslaat het onderhavige Verdrag naast uitbuiting ook seksueel misbruik als zodanig.
Tot slot bepaalt onderdeel (c) wat in het kader van het Verdrag onder het begrip «slachtoffer» moet worden verstaan: elk kind dat onderworpen is aan seksuele uitbuiting of seksueel misbruik.

2.2 Hoofdstuk II (Preventieve maatregelen)

Artikel 4 (Beginselen)

Deze bepaling geeft de belangrijkste doelstelling van het Verdrag weer: voorkomen dat seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen plaatsvinden. Partijen zijn verplicht tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen om kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik te beschermen. Bij het nemen van maatregelen hebben partijen ruimte om eigen beleid en beleidsprogramma's te ontwikkelen.
Het kabinet staat een krachtige aanpak van kindermishandeling voor. Seksuele uitbuiting en seksueel misbruik zijn een ernstige vorm van kindermishandeling. De bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik maakt integraal onderdeel uit van de brede aanpak van kindermishandeling. Het pakket aan voorzieningen en maatregelen dat de komende tijd in Nederland op dit terrein wordt genomen, is neergelegd in het Actieplan aanpak kindermishandeling (Kamerstukken II 2006/07, 31 015, nr. 16). Vier kerndoelen zijn voor het Actieplan aanpak kindermishandeling leidend: voorkomen, signaleren, stoppen en beperken van de schadelijke gevolgen van kindermishandeling. Met deze kerndoelen sluit het Actieplan aan bij de brede opzet van het Verdrag, waarin zowel preventieve, beschermende en zorgverlenende, als strafrechtelijke bepalingen zijn opgenomen.

Artikel 5 (Werving, training en bewustmaking van personen die tijdens hun werk met kinderen in aanraking komen)

Het eerste en tweede lid van dit artikel gaan over het vergroten van kennis en bewustwording over seksuele uitbuiting en seksueel misbruik bij degenen die in de omgeving van kinderen werken. Het Actieplan aanpak kindermishandeling omvat een aantal maatregelen die gericht zijn op deskundigheidsbevordering bij personen die werken met kinderen. Een van deze maatregelen betreft invoering van de werkwijze van de Reflectie en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling (RAAK). Concreet aandachtspunt binnen deze werkwijze is deskundigheidsbevordering van professionals en vrijwilligers die met kinderen werken door de gehele keten.

Het derde lid verplicht partijen om ervoor te zorgen dat personen die zijn veroordeeld wegens seksueel misbruik van kinderen, geen toegang hebben tot beroepen waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen. Partijen hebben daarbij de nodige ruimte voor eigen beleid, bijvoorbeeld waar het toetsing aan proportionaliteit en de reïntegratie van veroordeelden in de maatschappij betreft. Het Verdrag sluit met deze bepaling nauw aan bij het Nederlandse systeem van de verklaring omtrent het gedrag (zie onder andere Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 40). In Nederland is de verklaring omtrent gedrag wettelijk verplicht voor een aantal beroepen waarin men in de uitoefening van het beroep regelmatig met kinderen in aanraking komt en met name die beroepen waarin er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Dit geldt voor het primair en voortgezet onderwijs en de kinderopvang. Voor veel andere sectoren geldt weliswaar geen wettelijke verplichting, maar zijn er

afspraken dat de verklaring omtrent gedrag wordt aangevraagd of doen organisaties dat uit eigen beweging.

Artikel 6 (Voorlichting voor kinderen)

Deze bepaling verplicht partijen om kinderen voorlichting te geven over de gevaren van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en kinderen op die wijze weerbaar te maken en te beschermen. Het kabinetsbeleid omvat een groot aantal maatregelen op dit terrein. Onder andere kan worden gewezen op de maatregelen in het kader van het programma Alle Kansen voor Alle Kinderen van de Minister voor Jeugd en Gezin (Kamerstukken II, 2006/07, 31 001, nr. 5) en het in 2007 door de Staatssecretaris van VWS gestarte programma Seksuele gezondheid van de jeugd. Ook in de Emancipatienota van de minister van OCW (Kamerstukken II 2007/08, 30 420, nr. 50) wordt het belang van het vergroten van de weerbaarheid van meisjes en jongens tegen (seksueel) geweld onderkend.

Artikel 7 (Preventieve interventieprogramma's en -maatregelen)

Partijen zijn verplicht om te waarborgen dat personen die vrezen dat zij een van de in het Verdrag omschreven misdrijven zullen begaan, toegang hebben tot interventiemaatregelen. In het kader van de reguliere geestelijke gezondheidszorg bestaan interventie- en behandelingsmogelijkheden.

Artikel 8 (Maatregelen gericht op het algemene publiek)

Deze bepaling verplicht partijen om publiekscampagnes te houden waarin informatie en voorlichting worden gegeven over seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen. De periodieke publiekscampagne in het kader van het Actieplan aanpak kindermishandeling heeft een algemeen bereik en richt zich zowel op kinderen als op mensen in de omgeving van kinderen. Doelstelling van de campagne is een bredere bewustwording van het publiek terzake van kindermishandeling en het stimuleren van alertheid ten opzichte van het verschijnsel en de verantwoordelijkheid voor het melden ervan.
De voorlichtingscampagne DigiBewust wijst specifiek op de gevaren die zich voor kinderen voordoen op het internet en bij gebruik van andere moderne communicatiemiddelen. Mede ter uitvoering van het Verdrag zal de komende tijd worden bezien op welke wijze voorlichting over veilig internetgebruik breder bij ouders en kinderen onder de aandacht kan worden gebracht.

Artikel 9 (Participatie van kinderen, de particuliere sector, de media en het maatschappelijk middenveld)

Deze bepaling roept partijen op om kinderen, de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld en de media te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid ter bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen.

In Nederland is op dit terrein sprake van een brede samenwerking tussen publieke en private partijen. Een aantal voorbeelden daarvan kan worden genoemd. Hierboven werd al gewezen op de voorlichtingscampagne DigiBewust, een samenwerkingsverband tussen overheid en de particuliere sector dat onder andere strekt tot voorlichting over verantwoord gebruik door kinderen van moderne communicatiemiddelen. Voorts heeft het door het ministerie van Justitie gesubsidieerde particuliere Meldpunt Kinderporno een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van kinderpornografie. Dit meldpunt biedt een laagdrempelige mogelijkheid

om seksuele uitbuiting van kinderen te melden. Het meldpunt heeft goede relaties met enerzijds de Nederlandse politie en anderzijds met vergelijkbare meldpunten in het buitenland, die op hun beurt weer contacten met de politie in hun land hebben.

Voorts kan met betrekking tot de bestrijding van kinderpornografie worden gewezen op samenwerking met internetproviders met als doel het blokkeren van sites waarop kinderpornografie wordt aangeboden. Het gaat daarbij om een publiek-private samenwerkingsafspraak tussen de Nederlandse politie en internetproviders over het blokkeren van in het buitenland gehoste websites met kinderpornografie. In 2007 zijn daarover de eerste afspraken met internetproviders gemaakt.
Bij de bestrijding van aanbieders en afnemers van kinderpornografie op internet kan het betalingsverkeer dat plaatsvindt een aanknopingspunt vormen voor strafrechtelijk onderzoek.
Door financiële instellingen wordt in het algemeen onderkend dat ook zij een rol hebben bij de bestrijding van kinderpornografie op internet. Een aantal financiële instellingen heeft zich vanuit die gedachte verenigd in de Financial Coalition Against Childpornography. De komende tijd zal nader overleg met de financiële instellingen plaatsvinden over de invulling van hun rol.

In overleg met de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Jeugd en Gezin is samen met de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) een aanpak uitgewerkt die moet voorkomen dat kinderen binnen vrijwilligersorganisaties het slachtoffer worden van seksueel misbruik. De basis daarvan is een landelijk uniforme set gedragsregels die, bij naleving ervan, de risico's doen verminderen. Naast de set gedragsregels komt er een protocol met afspraken waarin wordt beschreven hoe op te treden als de gedragsregels worden overtreden (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 43).

2.3 Hoofdstuk III (Gespecialiseerde autoriteiten en coördinerende instanties)

Artikel 10 (Nationale maatregelen inzake coördinatie en samenwerking)

Op grond van het eerste lid zijn partijen verplicht om zorg te dragen voor coördinatie tussen de verschillende instellingen die verantwoordelijk zijn voor het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen.
Het krachtig bestrijden van alle vormen van kindermishandeling is een van de speerpunten van het kabinetsbeleid. De coördinatie van deze aanpak valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en het programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Een succesvolle aanpak van kindermishandeling vereist evenwel inspanningen van alle betrokken overheden, instanties en professionals en een nauwe onderlinge samenwerking. Het reeds genoemde Actieplan aanpak kindermishandeling schept de noodzakelijke randvoorwaarden voor deze integrale en gecoördineerde aanpak voor de komende tijd.

Het tweede lid verplicht partijen te voorzien in a) een of meer onafhankelijke organisaties voor de bevordering en bescherming van de rechten van het kind, en b) mechanismen voor onderzoek naar het verschijnsel seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen.
Het derde lid spoort partijen aan om samenwerking tussen publieke en private partijen op dit terrein te bevorderen.

Ten aanzien van het tweede en derde lid kan worden vermeld dat de Nederlandse overheid geld beschikbaar heeft gesteld voor de voorlichting

over kinderrechten in Nederland. Het Kinderrechtencollectief ontvangt jaarlijks een subsidie om informatiemateriaal te produceren, waaronder een website voor kinderrechten (www.kinderrechten.nl). De website biedt informatie over kinderrechten voor kinderen, ouders en professionals in de vorm van algemene informatie over kinderrechten en recente ontwikkelingen op dit gebied.
In zijn algemeenheid vormen kinderen en jeugd al een zwaartepunt in het onderzoek van de Nationale ombudsman. Thans wordt in overleg met de Nationale ombudsman gekeken naar de mogelijkheden om het toezicht op de naleving van de kinderrechten een eigen, herkenbare plaats te geven.

2.4 Hoofdstuk IV (Beschermende maatregelen en hulp aan slachtoffers)

Artikel 11 (Beginselen)

Deze bepaling verplicht partijen om in een structuur te voorzien waarbinnen slachtoffers en hun familie de noodzakelijke ondersteuning wordt geboden. Indien de leeftijd van het slachtoffer niet direct kan worden vastgesteld, mag dit geen belemmering vormen voor het bieden van bescherming en zorg.

Artikel 12 (Melden van de verdenking van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik)

Er bestaan in Nederland geen wettelijke beperkingen om ingeval van een redelijk vermoeden van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik dit vermoeden te melden. Ook niet voor degenen die onder een beroepsgeheim vallen. In het kader van het Actieplan aanpak kindermishandeling wordt gewerkt aan het verbeteren van signalering en melding van (vermoedens van) kindermishandeling, waaronder ook seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, door personen die met kinderen werken: professionals, beroepskrachten en vrijwilligers. Een aantal beroepsgroepen maakt reeds gebruik van de Meldcode Kindermishandeling, of heeft vergelijkbare meldcodes ontwikkeld. Zo maakt de standaard Kindermishandeling (de meldcode voor de jeugdgezondheidszorg) onderdeel uit van het toetsingskader van de inspectie voor de gezondheidszorg en vormt dit onderdeel van het basistakenpakket. Een van de maatregelen uit het Actieplan aanpak kindermishandeling is dat alle instellingen en beroepskrachten die met kinderen werken een eenduidige meldcode hanteren. Deze maatregel geldt ook voor de vrijwilligerssector. Voorts wordt ingezet op het bevorderen van de toepassing van de meldcode.

Artikel 13 (Hulplijnen)

Bij vermoedens van kindermishandeling kan in Nederland gebruik worden gemaakt van het landelijk dekkend netwerk van AMK's (Advies- en Meldpunt Kindermishandeling). Indien het AMK een melding krijgt, zal een onderzoek worden gestart naar de situatie van het kind.
Speciaal voor hulp en informatie aan kinderen is er de kindertelefoon (www.kindertelefoon.nl), een onderdeel van Bureau Jeugdzorg. Zowel telefonisch als via internet kan in vertrouwen hulp, advies en informatie worden verkregen.

Artikel 14 (Hulp aan slachtoffers)

Het beperken van de schadelijke gevolgen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik is van uitermate groot belang. Nederland kent een omvangrijk pakket aan voorzieningen en maatregelen met betrekking tot bijstand aan slachtoffers van zedendelicten. Hulp en zorg zijn ook beschik-

baar voor personen in de directe omgeving van slachtoffers. Het ministerie van Justitie financiert jaarlijks de activiteiten van onder meer Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Het derde lid van deze bepaling richt zich specifiek op het nemen van maatregelen tegen de ouders of verzorgers van het kind op het moment dat deze personen betrokken zijn bij seksuele uitbuiting of seksueel misbruik. Partijen dienen te voorzien in de mogelijkheid om in die omstandigheden de vermeende dader uit de omgeving van het kind of het kind uit diens gezinssituatie te verwijderen. De Nederlandse wetgeving voorziet zowel in civielrechtelijke als strafrechtelijke mogelijkheden om een verdachte van seksueel misbruik uit de omgeving van het kind te verwijderen. Met het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tijdelijk huisverbod (Kamerstukken I 2007/08, 30 657) komt daar, indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven, nog een bestuursrechtelijke mogelijkheid bij. Dat wetsvoorstel geeft de burgemeester de bevoegdheid om een tijdelijk huisverbod op te leggen bij een dreigend huiselijk geweld of (een ernstig vermoeden van) kindermishandeling. Civielrechtelijk bestaan er mogelijkheden om het kind in diens belang uit huis te plaatsen en het ouderlijk gezag te beëindigen.

2.5 Hoofdstuk V (Interventieprogramma's of -maatregelen)

Artikel 15 (Algemene beginselen)

Artikel 16 (Personen voor wie de interventieprogramma's en -maatregelen bedoeld zijn)

Een integrale aanpak van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen vereist ook aandacht voor daders van deze ernstige strafbare feiten. Het voorkomen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en het reduceren van de risico's op herhaling daarvan staan immers voorop. Hoofdstuk V van het Verdrag omvat bepalingen die zich richten op daders en vormt daarmee een belangrijke toegevoegde waarde van het Verdrag ten opzichte van andere internationale instrumenten. Artikel 15 verplicht partijen te voorzien in effectieve behandelmogelijkheden en -methodieken bedoeld voor de in artikel 16 genoemde personen. Ingevolge artikel 16 dienen zowel verdachten als veroordeelden terzake de in het Verdrag omschreven strafbare feiten toegang te hebben tot behandelprogramma's. Daarbij geldt voor verdachten dat toegang tot maatregelen vrijwillig is en geen negatieve gevolgen mag hebben voor het recht op een eerlijk proces, in het bijzonder de onschuldpresumptie.
Het Verdrag laat ruimte aan partijen voor eigen invulling van programma's en maatregelen.
In Nederland gebeurt veel op dit terrein. Er bestaat een breed scala aan behandelprogramma's die tot doel hebben recidive te voorkomen. Buiten het justitiële traject bestaan behandelingsmogelijkheden in het kader van de reguliere geestelijke gezondheidszorg. Binnen het justitiële traject is er forensische zorg, dat wordt gekenmerkt door behandeling door medisch deskundigen en is gericht op vermindering van de kans op recidive. In de begeleiding van personen die forensische zorg ondergaan buiten de justitiële inrichting en personen die zich bevinden in een voorwaardelijk traject, speelt de reclassering een belangrijke rol.

Overigens zij benadrukt dat de bepalingen in het Verdrag niet beogen te interfereren met nationale regelingen met betrekking tot de behandeling van veroordeelden die leiden aan een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. De verdragsbepalingen raken daarmee niet aan het Nederlandse systeem van terbeschikkingstelling.

Artikel 17 (Informatie en toestemming)

Artikel 17 benadrukt dat degene aan wie een behandelprogramma wordt voorgesteld, daaromtrent volledig geïnformeerd dient te worden. De betrokkene dient op de hoogte te worden gesteld van de mogelijke gevolgen van het weigeren aan een behandelprogramma deel te nemen. In dit verband kan worden gewezen op de mogelijkheid in artikel 80 van het Wetboek van Strafvordering tot schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden. Als voorwaarde zou kunnen worden gesteld dat betrokkene deelneemt aan een behandelprogramma.

2.6 Hoofdstuk VI (Materieel strafrecht)

Artikel 18 (Seksueel misbruik)

Dit artikel verplicht tot strafbaarstelling van seksueel misbruik van kinderen. Het artikel onderscheidt twee vormen van seksueel misbruik. In het eerste lid, onder a, wordt het plegen van seksuele handelingen met een seksueel minderjarig kind strafbaar gesteld. Het gaat daarbij om een kind dat naar het nationale recht de wettelijke leeftijd van seksuele meerderjarigheid nog niet heeft bereikt. Het tweede lid verplicht elke lidstaat voor de toepassing van het eerste lid, onder a, een leeftijd voor seksuele meerderjarigheid te bepalen. Omdat de wettelijke leeftijd voor seksuele meerderjarigheid in de verschillende lidstaten van de Raad van Europa sterk uiteenloopt (van 13 tot 17 jaar), laat het Verdrag de lidstaten vrij om deze leeftijd zelf te bepalen.
In het eerste lid, onder b, wordt het plegen van seksuele handelingen met een kind (iedere persoon jonger dan achttien jaar) strafbaar gesteld, indien dat gepaard gaat met (1) gebruik van dwang, geweld of bedreigingen, (2) misbruik wordt gemaakt van vertrouwen of overwicht (waaronder binnen de familie), of (3) misbruik wordt gemaakt van de bijzonder kwetsbare positie van het kind of een afhankelijkheidssituatie.
Het derde lid bevat een uitzondering voor situaties waarin sprake is van seksueel contact tussen jongeren die wederzijds instemmen: dit contact blijft buiten het bereik van het Verdrag. De intentie van het Verdrag is niet om normaal seksueel contact tussen jongeren van vergelijkbare leeftijd of gelijkwaardig niveau van persoonlijke ontwikkeling strafbaar te stellen. Ook niet wanneer het kinderen betreft die de wettige leeftijd voor seksuele meerderjarigheid nog niet hebben bereikt. Het Verdrag staat nadrukkelijk niet in de weg aan een gezonde seksuele en persoonlijke ontwikkeling van kinderen en de normale seksuele ervaringen die daarmee gepaard gaan. Het Verdrag behoudt het evenwicht tussen enerzijds strafrechtelijke bescherming van het kind tegen seksuele inbreuken op de integriteit en anderzijds bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het opgroeiende kind. De in het Verdrag opgenomen strafbaarstelling van seksueel misbruik sluit daarmee aan bij de relevante bepalingen uit de zedenwetgeving in het Wetboek van Strafrecht, in het bijzonder de artikelen 242 tot en met 247 Sr. In de Nederlandse zedelijkheidswetgeving is een persoon vanaf 16 jaar seksueel meerderjarig. Het plegen van seksuele handelingen met een persoon vanaf die leeftijd is in de regel niet strafbaar. Het plegen van ontuchtige handelingen met een persoon tussen de 12 en 16 jaar is strafbaar. Onder het begrip «ontuchtige handelingen» wordt verstaan: handelingen met een seksuele strekking in strijd met de sociaal-ethische norm. Normale consensuele seksuele contacten tussen jonge leeftijdsgenoten zijn niet als zodanig aan te merken en vallen derhalve buiten de strafwetgeving.

Artikel 19 (Strafbare feiten met betrekking tot kinderprostitutie)

Deze bepaling verplicht tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijk

gepleegde gedragingen met betrekking tot kinderprostitutie. Het eerste lid stelt strafbaar (1) het werven van een kind voor prostitutie, (2) het uitbuiten van een kind in de prostitutie of daar voordeel uit trekken en (3) het gebruik maken van de diensten van een minderjarige prostituee.
Het tweede lid omvat een definitie van kinderprostitutie. Het begrip wordt zo uitgelegd dat voor strafbaarheid de tegenprestatie voor seksuele handelingen kan bestaan uit betaling van geld, of een andere vorm van beloning of vergoeding of de belofte daartoe. Daaronder kan bijvoorbeeld ook vallen het verstrekken van verdovende middelen of het geven van onderdak of voedsel. Voor strafbaarheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen een aan het kind zelf of een derde geleverde of beloofde tegenprestatie.

De onder (1) en (2) omschreven gedragingen zijn strafbaar gesteld in artikel 273f, eerste lid, onder 3°, 5°, 6° en 8° Sr. De onder (3) omschreven gedraging is strafbaar gesteld in de artikelen 247 en 248b Sr.

Artikel 20 (Strafbare feiten met betrekking tot kinderpornografie)

Deze bepaling verplicht tot het strafbaar stellen van allerlei opzettelijk gepleegde gedragingen terzake van kinderpornografie. De in het eerste lid, onder a tot en met e, genoemde gedragingen zijn geïnspireerd op artikel 9 van de Cybercrime Convention, met dien verstande dat de onder a tot en met e strafbaar gestelde gedragingen in het onderhavige Verdrag de tussenkomst van een computersysteem niet vereisen. Voorts worden deze gedragingen in min of meer dezelfde bewoordingen ook reeds genoemd in andere internationale instrumenten, zoals het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. Strafbaar zijn (a) het vervaardigen, (b) het aanbieden, (c) het verspreiden, (d) het verwerven en (e) het in bezit hebben van kinderpornografie. Al deze gedragingen zijn strafbaar gesteld in artikel 240b Sr.

Het Verdrag voegt aan de strafbaarstelling van kinderpornografie evenwel een nieuwe gedraging toe. Onderdeel (f) stelt strafbaar degene die zich door middel van informatie- en communicatietechnologie welbewust toegang verschaft tot kinderpornografie. De achtergrond van deze strafbaarstelling is de volgende. Het Verdrag houdt nadrukkelijk rekening met de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie en de nieuwe mogelijkheden tot misbruik die daardoor worden geboden. In dit verband hebben de verdragsopstellers op Nederlands initiatief de vraag bezien of de strafbaarstelling van «bezit» van kinderpornografie nog voldoende is toegesneden op de moderne methoden om op internet toegang te verkrijgen tot kinderpornografie zonder daarbij het materiaal op de eigen computer op te slaan. Het begrip «bezit» heeft immers van oudsher een fysieke connotatie. Het Verdrag voorziet om die reden in genoemde uitbreiding van de strafbaarstelling. Deze strafbaarstelling zou strafwaardige gedragingen terzake kinderpornografie kunnen ondervangen die bij afwezigheid van gedownload materiaal op de computer mogelijk niet onder de strafbaarstelling van «bezit» zouden kunnen worden gebracht. In het bijzonder kan daarbij worden gedacht aan personen die zich tegen betaling toegang verschaffen tot kinderpornografie, maar de strafbare beelden uitsluitend «real time» bekijken.
De in onderdeel (f) opgenomen uitbreiding is optioneel. Ingevolge het vierde lid kunnen lidstaten eventueel een voorbehoud bij deze bepaling maken. De regering is voornemens door een wijziging in artikel 240b Sr in

genoemde uitbreiding van de strafbaarstelling van kinderpornografie te voorzien en zal derhalve op dit punt geen voorbehoud bij het Verdrag maken.

Het tweede lid omvat een definitie van kinderpornografie. Deze definitie is vrijwel gelijkluidend aan de definitie van kinderpornografie in het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. De definitie omvat nadrukkelijk ook zogenoemde virtuele kinderpornografie. Daarbij gaat het om materiaal dat is vervaardigd zonder de directe betrokkenheid van een echt kind. Bij gelegenheid van de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving in 2002 is in artikel 240b Sr virtuele kinderpornografie strafbaar gesteld.

Het derde lid voorziet in twee excepties terzake van de strafbaarstelling van bezit (eerste lid, onderdeel a) en vervaardiging (eerste lid, onderdeel e) van kinderpornografie. De eerste mogelijkheid tot het maken van een voorbehoud heeft betrekking op kinderpornografische afbeeldingen die volledig virtueel zijn. Uitgangspunt bij de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie in artikel 240b Sr is een brede strafrechtelijke bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Die brede beschermingsomvang is uitgangspunt bij de beoordeling of in het gegeven geval bij virtuele afbeeldingen sprake is van een strafbaar feit. Onder omstandigheden kunnen ook afbeeldingen die niet evident levensecht zijn onder de reikwijdte van artikel 240b Sr vallen (vgl. rechtbank 's-Hertogenbosch, 4 februari 2008, LJN: BC3225). Nederland zal op dit punt dan ook geen voorbehoud maken.
De tweede mogelijkheid tot het maken van een voorbehoud heeft betrekking op beeldmateriaal waarbij seksueel meerderjarige personen beneden de leeftijd van 18 jaar zijn betrokken die met vervaardiging hebben ingestemd en het materiaal uitsluitend voor eigen gebruik in bezit hebben. Strikt genomen is in dat geval sprake van strafbare vervaardiging of strafbaar bezit van kinderpornografie. Nog daargelaten dat onder die omstandigheden niet eenvoudig een verdenking zal ontstaan, biedt het opportuniteitsbeginsel de mogelijkheid om van vervolging af te zien. Het maken van een voorbehoud is niet nodig.

Artikel 21 (Strafbare feiten met betrekking tot de deelname van een kind aan pornografische voorstellingen)

Deze bepaling verplicht tot het strafbaar stellen van een aantal opzettelijk gepleegde gedragingen terzake van het optreden van kinderen in pornografische voorstellingen. De bepaling richt zich zowel op degene die een kind voor een dergelijke voorstelling werft (eerste lid, onderdeel a) of dwingt tot deelname (eerste lid, onderdeel b), als degene die bewust bij dergelijke optredens aanwezig is (eerste lid, onderdeel c). Al deze gedragingen zijn strafbaar ingevolge de artikelen 248c Sr en 273f Sr. Van de in het tweede lid voorziene mogelijkheden tot het maken van voorbehouden zal door Nederland dan ook geen gebruik worden gemaakt.

Artikel 22 (Het corrumperen van kinderen)

Deze bepaling verplicht tot het strafbaar stellen van het opzettelijk een seksueel minderjarig kind laten aanschouwen van seksueel misbruik of seksuele handelingen voor seksuele doeleinden. Voor strafbaarheid is niet vereist dat het kind participeert in de seksuele handelingen. Deze strafbaarstelling is nieuw ten opzichte van de al bestaande internationale instrumenten en strekt tot bescherming van het kind tegen schadelijke invloeden op de persoonlijke en seksuele ontwikkeling. In het bijzonder gaat het om gedragingen die tot doel hebben een kind vatbaar te maken

voor seksuele uitbuiting of seksueel misbruik. Uitvoering van deze bepaling leidt tot een aanscherping van de zedelijkheidswetgeving. De wetgeving die daartoe strekt is opgenomen in het voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag.

Artikel 23 (Benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden)

Artikel 23 verplicht tot strafbaarstelling van het fenomeen «grooming». Deze bepaling is nieuw in internationaal verband en vormt één van de belangrijkste elementen van toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande internationale instrumenten. Het is een antwoord op een nieuwe vorm van misbruik die door de nieuwe communicatiemogelijkheden wordt geboden.
Het Verdrag verstaat onder «grooming», kortgezegd, het door een volwassen persoon op internetsites of chatrooms benaderen en verleiden van een seksueel minderjarig kind met als uiteindelijk doel het plegen van seksueel misbruik met die minderjarige. Voor strafbaarheid is vereist dat het gedrag van de dader zich concretiseert tot een voorstel voor een ontmoeting met het kind gevolgd door een concrete handeling gericht op het realiseren van die ontmoeting. Deze handelingen tekenen de vastheid van het voornemen tot het plegen van seksueel misbruik. Het door een volwassen persoon uitsluitend op internet benaderen van en communiceren met een kind, ongeacht de intentie en de inhoud van de communicatie, valt buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling.

Op grond van artikel 248a Sr kan in bepaalde gevallen strafrechtelijk worden opgetreden tegen «grooming». De reikwijdte van dat artikel is evenwel niet gelijk aan de in het Verdrag opgenomen strafbaarstelling. Ter uitvoering van het Verdrag en ten behoeve van een effectieve bescherming van kinderen tegen deze gedragingen, zal worden voorzien in een afzonderlijke strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht. De wetgeving die daartoe strekt is opgenomen in het voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag.

Artikel 24 (Medeplichtigheid of uitlokking en poging)

Poging tot het plegen van misdrijven, medeplichtigheid daaraan en het uitlokken van een strafbaar feit zijn strafbaar in Nederland (artikelen 45, 46 en 48 Sr).

Artikel 25 (Rechtsmacht)

Het eerste lid verplicht tot vestiging van rechtsmacht, wanneer het feit op het eigen grondgebied of aan boord van een eigen schip of vliegtuig is gepleegd, of wanneer het feit is gepleegd door een eigen onderdaan of ingezetene (onderdelen a tot en met e).
De Nederlandse strafwetgeving kent een ruime rechtsmachtregeling met betrekking tot zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen. In de vestiging van rechtsmacht waartoe de onderdelen a tot en met c verplichten, is voorzien in de artikelen 2 en 3 Sr. De artikelen 5 en 5a Sr vestigen rechtsmacht voor door Nederlanders en Nederlandse ingezetenen buiten Nederland tegen minderjarigen gepleegde zedenmisdrijven. Het vereiste van dubbele strafbaarheid geldt niet voor deze misdrijven. Voor die misdrijven bestaat rechtsmacht, ook al zou het feit naar het recht van de plaats delict niet strafbaar zijn. Nederland voldoet hiermee aan de in het Verdrag opgenomen rechtsmachtbepalingen, die zich vooral richten op de bestrijding van sekstoerisme.
Het tweede lid geeft partijen in overweging om rechtsmacht te vestigen over feiten begaan in het buitenland tegen eigen onderdanen en ingezetenen. Het betreft een aansporing, geen verplichting. Nederland kent geen

algemene regeling voor extraterritoriale rechtsmacht voor strafbare feiten gepleegd tegen Nederlandse slachtoffers.
Het zesde lid is voor Nederland niet relevant omdat voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten het klachtvereiste niet geldt als voorwaarde voor opsporing en vervolging.
Het zevende lid, dat partijen verplicht rechtsmacht te vestigen voor het geval dat een dader zich op zijn grondgebied bevindt en uitlevering van hem wordt geweigerd op grond van het feit dat het een onderdaan van de aangezochte staat betreft, is voor Nederland niet relevant omdat in Nederland de omstandigheid dat het feit door een eigen onderdaan is gepleegd, uitlevering niet in de weg behoeft te staan. Bovendien kent het Nederlandse strafrecht, zoals hierboven aangegeven, reeds als uitgangspunt dat Nederlanders kunnen worden vervolgd indien zij in den vreemde een zedenmisdrijf jegens een minderjarige hebben gepleegd.
Het achtste lid houdt partijen voor met elkaar te overleggen, wanneer meer dan een partij aanspraak maakt op rechtsmacht.
Ingevolge het negende lid staat het partijen vrij om naast de verdragsverplichtingen met betrekking tot rechtsmacht nog andere vormen van rechtsmacht te vestigen.

Artikel 26 (Aansprakelijkheid van rechtspersonen)

Deze bepaling verplicht tot vestiging van de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor strafbare feiten die gepleegd zijn door een leidinggevende binnen de rechtspersoon en die in het voordeel van de rechtspersoon zijn gepleegd.
Artikel 51 Sr voorziet in strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen.

Artikel 27 (Sancties en maatregelen)

Ingevolge het eerste lid moet worden voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen voor natuurlijke personen, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst van de feiten. Deze straffen dienen mede vrijheidstraffen die uitlevering mogelijk maken, te omvatten.
Ingevolge het tweede lid moet worden voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen voor rechtspersonen, met inbegrip van strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke boetes. In aanvulling daarop somt het artikel een aantal mogelijke maatregelen op.
Het derde lid verplicht partijen om te voorzien in een aantal maatregelen. Het gaat om inbeslagneming en confiscatie (onderdeel a) en om de mogelijkheid om panden die zijn gebruikt voor het plegen van strafbare feiten, tijdelijk of definitief te sluiten, of de dader tijdelijk of permanent te verbieden de activiteit uit te oefenen waarin hij het strafbare feit heeft begaan (onderdeel b).

De Nederlandse wetgeving voorziet in deze straffen, sancties en maatregelen. Artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr biedt de rechter in bij de wet bepaalde gevallen de mogelijkheid om als bijkomende straf de schuldige te ontzetten uit het recht bepaalde beroepen uit te oefenen. Bij veroordeling wegens een zedenmisdrijf kan de rechter de schuldige ontzetten uit het beroep waarin het misdrijf is begaan (artikel 251 Sr). Wat betreft de door het Verdrag genoemde maatregelen tegen rechtspersonen zij opgemerkt dat rechtspersonen waarvan de werkzaamheid of het doel in strijd is met de openbare orde op vordering van het openbaar ministerie door de rechter verboden kunnen worden verklaard en ontbonden (artikel 2:20 BW).
Ten aanzien van de strafmaten voor kinderpornografie kan worden vermeld dat het openbaar ministerie in 2007 met de richtlijn kinderpornografie (*Stcrt.* 2007, 79) het strafvorderingsbeleid heeft aangescherpt.

Artikel 28 (Strafverzwarende omstandigheden)

Dit artikel noemt een aantal strafverzwarende omstandigheden waarmee door de rechter rekening moet kunnen worden gehouden bij het bepalen van de op te leggen straf voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten. In het Nederlandse stelsel van wettelijke strafmaxima is de gedachte dat deze maxima de rechter ruimte bieden om rekening te houden met strafverzwarende omstandigheden. Voorts voorzien artikel 273f, derde tot en met zevende lid, artikel 248 en artikel 43 Sr expliciet in strafverzwaring voor een aantal van de in artikel 29 genoemde omstandigheden.

Artikel 29 (Eerdere veroordelingen)

Ingevolge deze bepaling dienen partijen in de mogelijkheid te voorzien dat bij het opleggen van straf rekening wordt gehouden met eventuele eerdere onherroepelijke veroordelingen terzake van overeenkomstige feiten opgelegd in een andere lidstaat.
Het staat de Nederlandse rechter vrij om rekening te houden met onherroepelijke veroordelingen, uitgesproken in een andere verdragspartij. Aantekening verdient dat in de Europese Unie politieke overeenstemming is bereikt over een kaderbesluit dat de lidstaten verplicht erin te voorzien dat aan een in een andere lidstaat uitgesproken onherroepelijke veroordeling gevolgen kunnen worden verbonden die gelijkwaardig zijn aan gevolgen die kunnen worden verbonden aan een eerdere veroordeling in het eigen land. Naar verwachting zal dit kaderbesluit op korte termijn formeel worden vastgesteld.

2.7 Hoofdstuk VII (Onderzoek, vervolging en procesrecht)

Artikel 30 (Beginselen)

Artikel 30 formuleert een aantal algemene uitgangspunten voor de bejegening van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik. Partijen dienen maatregelen te nemen die waarborgen dat de rechten en belangen van kinderen die slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik, tijdens het opsporingsonderzoek en het strafproces in acht worden genomen. Deze maatregelen hebben tot doel secundaire victimisatie te voorkomen. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het handhaven van de rechtsorde verplicht de overheid ertoe rekening te houden met de slachtoffers van strafbare feiten, zowel in als buiten het strafproces. Dit geldt te meer waar het kwestbare slachtoffers van zeer ernstige misdrijven betreft, zoals kinderen die het slachtoffer worden van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik.

In het vierde lid wordt uitdrukkelijk bepaald dat de maatregelen die worden genomen om de belangen van het slachtoffer te dienen, geen afbreuk mogen doen aan de vereisten van een eerlijk proces zoals neergelegd in artikel 6 EVRM.

Het vijfde lid verplicht partijen om de mogelijkheid tot effectief opsporingsonderzoek te waarborgen en waar nodig te voorzien in de mogelijkheid tot gebruik van bijzondere opsporingsmiddelen. Nederland kent een actief opsporings- en vervolgingsbeleid. De Aanwijzing kinderpornografie (Stcrt. 2007, 162) omvat een regeling voor de opsporing en vervolging van kinderpornografie, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de opsporing van kinderpornografie op internet. Een effectieve strafrechtelijke aanpak van bijvoorbeeld kinderpornografie op internet vraagt, gelet op de snelle veranderingen op internet en de nieuwe mogelijkheden tot misbruik van dat medium, om een regelmatige toets of de bestaande mogelijkheden tot

opsporing en vervolging van kinderpornografie naar de huidige tijd nog adequaat zijn. In dit verband kan worden gewezen op het op 12 maart 2008 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot partiële wijziging Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen (Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 2), waarin onder andere een verruiming van de strafvorderlijke bevoegdheden tot opsporing en vervolging van kinderpornografie is opgenomen.

Voorts verplicht het vijfde lid partijen om in te zetten op de identificatie van slachtoffers van kinderpornografie. Het is van het grootste belang om slachtoffers die op kinderpornografisch materiaal te zien zijn, te achterhalen om voortduring van het misbruik te voorkomen. Het identificeren van de slachtoffers en de verdachten die deze slachtoffers misbruiken, vormt de belangrijkste drijfveer voor onderzoeken naar kinderpornografie. Met de komst van internet verspreidt kinderpornografie zich makkelijker over de landsgrenzen. Het wereldwijde gebruik van het internet vereist dan ook een internationale aanpak en coördinatie van kinderpornografie en de identificatie van slachtoffers en daders. Het Korps landelijke politiediensten (KLPD) beheert de nationale database kinderpornografie. Interpol beheert de internationale database kinderpornografie, waarin alle beelden zijn opgenomen waarvan de slachtoffers en daders zijn geïdentificeerd. Tussen het KLPD en Interpol vindt informatie-uitwisseling plaats over slachtoffers en daders op inbeslaggenomen materiaal. Nederland zal de komende jaren voortgaan met het actief ondersteunen van de inspanningen van Interpol op dit gebied.

Artikel 31 (Algemene beschermende maatregelen)

Dit artikel verplicht partijen tot het nemen van een groot aantal maatregelen ter bescherming van de rechten van slachtoffers, tijdens het opsporingsonderzoek en gedurende het strafproces.
In de Aanwijzing slachtofferzorg (*Stcrt.* 2004, 80) zijn de uitgangspunten voor politie en het openbaar ministerie inzake de bejegening van slachtoffers uitgebreid verwoord. Voorts bevat deze aanwijzing voorschriften met betrekking tot de informatieverstrekking aan het slachtoffer over het verloop van de strafprocedure. De door politie en het openbaar ministerie gehanteerde Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik (*Stcrt.* 2005, 17) bevat uitgebreide voorschriften met betrekking tot de opsporing en vervolging van seksueel misbruik in het algemeen én in afhankelijkheidsrelaties en bevat regels voor de bejegening van slachtoffers van zedendelicten.
Het Nederlandse strafprocesrecht bevat voorzieningen voor slachtoffers die ook dienst kunnen doen voor slachtoffers van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel versterking positie slachtoffer in het strafproces (Kamerstukken I 2007/08, 30 143) beoogt de positie van het slachtoffer in het strafproces verder te verbeteren. Vooruitlopend op dit wetsvoorstel zijn in 2007 reeds een aantal aanvullende praktische maatregelen in gang gezet. Deze maatregelen zijn neergelegd in het plan «Slachtoffer centraal» (Kamerstukken II 2006/07, 31 101, nr. 1).
Getuigen genieten in Nederland strafrechtelijke bescherming op basis van artikel 285a Sr en strafvorderlijke bescherming in de artikelen 226a e.v. Sv inzake bedreigde getuigen. In Nederland is bij het KLPD een afdeling getuigenbescherming belast met het uitvoeren van maatregelen ter bescherming van getuigen en hun familie. De beslissing om bijzondere maatregelen ten behoeve van getuigen te nemen wordt genomen door het College van procureurs-generaal.

Opmerking verdient nog dat ingevolge artikel 167a Sv het openbaar ministerie het minderjarige slachtoffer van seksueel misbruik vanaf 12 jaar zo mogelijk in de gelegenheid stelt zijn of haar mening over het gepleegde feit kenbaar te maken.

Artikel 32 (Instelling van de procedure)

Ingevolge deze bepaling mogen partijen het instellen van een strafrechtelijk onderzoek of vervolging inzake een van de in het verdrag omschreven strafbare feiten niet afhankelijk stellen van een aangifte of klacht van het slachtoffer. Voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten geldt in Nederland geen klachtvereiste als voorwaarde voor opsporing en vervolging.

Artikel 33 (Verjaringstermijn)

Deze bepaling verplicht partijen om ten aanzien van de in de artikelen 18, 19, eerste lid, onderdelen a en b, en 21, eerste lid, onderdelen a en b, omschreven strafbare feiten te voorzien in een verjaringstermijn van zodanige duur dat het mogelijk is om ook nadat het slachtoffer meerderjarig is geworden nog een vervolging in te stellen.
Onderzoek laat zien dat slachtoffers van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik lange tijd nodig hebben om het in hun vroege jeugd opgelopen trauma te verwerken. Deze bepaling beoogt het slachtoffer voldoende tijd te geven om als volwassene na te denken over hetgeen hem of haar is aangedaan en zich bewust te worden van de mogelijkheid tot het doen van aangifte. In de Nederlandse strafwetgeving is bepaald dat ten aanzien van zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen geldt dat de verjaringstermijn aanvangt wanneer het slachtoffer de leeftijd van achttien jaar bereikt. De verjaringstermijn voor zedenmisdrijven gepleegd tegen minderjarigen bedraagt ten minste twaalf jaar.

Artikel 34 (Onderzoek)

Partijen dienen ingevolge deze bepaling te voorzien in gespecialiseerd personeel voor het opsporen en vervolgen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.
Binnen het openbaar ministerie is op elk arrondissementsparket en ressortsparket een contactfunctionaris op het terrein van zedenzaken aangewezen. Deze officier van justitie of advocaat-generaal beschikt over relevante expertise en ervaring. De contactfunctionarissen zijn landelijk georganiseerd in het OM-platform zeden, waarin onder meer ontwikkelingen in jurisprudentie en beleid worden besproken. Aansturing vindt plaats door de procureur-generaal verantwoordelijk voor de portefeuille zeden. In het kader van de scholing van medewerkers binnen het openbaar ministerie is zeden aangemerkt als een specialisme, met bijbehorend opleidingstraject.
Opsporing van zedenmisdrijven vindt plaats door gespecialiseerde rechercheurs. Binnen de politieopleiding is voorzien in een certificeringstraject met speciale cursussen ter bevordering van deskundigheid op het terrein van zedenmisdrijven. Gecertificeerde rechercheurs maken in de politieregio's deel uit van zedenafdelingen en ondersteunen, daar waar mogelijk, de medewerkers van de basis politiezorg.
Een centrale rol waar het betreft de coördinatie van de (inter)nationale opsporing is in Nederland belegd bij het Productteam Bestrijding Kinderporno bij het KLPD. Dit productteam is verder ook opgezet als een kennis- en expertisecentrum ten behoeve van de gehele Nederlandse politie. In de komende tijd zal een aanvullend pakket aan maatregelen worden geïmplementeerd om expertise en capaciteit met betrekking tot de bestrijding van cybercrime bij zowel politie als openbaar ministerie structureel te

versterken. Prioritaire aandacht zal hierbij uitgaan naar de bestrijding van kinderpornografie op internet. Langs twee lijnen wordt beoogd een verbetering van de aanpak van kinderpornografie te bewerkstelligen. In de eerste plaats zal het Bovenregionaal Rechercheteam Rotterdam (BRT) starten met onderzoek naar kinderpornografie. Thans wordt onderzoek naar kinderpornografie op landelijk of regionaal niveau opgepakt. Het BRT zal zich richten op zaken die op regionaal niveau te veel capaciteit vragen, maar zich tevens niet goed lenen voor het landelijk niveau. Bij het BRT kunnen binnen de politie in den brede aanwezige kennis en technologie worden samengebracht en kunnen vernieuwende inzichten worden uitgeprobeerd. Ervaringen van het BRT zullen worden gedeeld met de regiokorpsen en het KLPD. In de tweede plaats zal worden gestart met een breed landelijk verbetertraject onder actieve regie van een landelijk projectteam. In dit traject moet onder andere een monitorfunctie worden ontwikkeld. Voorts is er naast onderzoek naar aard, omvang en ontwikkelingen nadrukkelijk aandacht voor het identificeren en verder verspreiden van zogenoemde best practices (zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 146).

Artikel 35 (Het verhoor van kinderen)

Deze bepaling gaat over het verhoor van kinderen als getuige in het strafproces. Partijen zijn verplicht tot het nemen van een aantal maatregelen waarmee rekening wordt gehouden met de bijzonder kwetsbare positie van een kind als getuige in een strafzaak. De Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik (*Stcrt.* 2005, 17) bevat bijzondere voorschriften inzake het horen van slachtoffers van zedenmisdrijven. Ingevolge de aanwijzing wordt een slachtoffer of getuige van een zedenmisdrijf in de leeftijd van vier tot twaalf jaar of een ouder persoon met een achterstand in de ontwikkeling, gehoord volgens het als bijlage bij de aanwijzing gevoegde Protocol studioverhoren. In dat protocol staat uitvoerig beschreven waar, door wie en op welke wijze een dergelijk verhoor dient plaats te vinden.

Ingevolge het tweede lid zijn partijen verplicht om in de mogelijkheid te voorzien dat verhoren van minderjarige slachtoffers of van kinderen die als getuige optreden, op video worden vastgelegd. De video-opnamen moeten als bewijs in een strafzaak kunnen worden ingebracht. De Nederlandse wet- en regelgeving voorziet in deze mogelijkheid.

Artikel 36 (Strafproces)

Ingevolge het eerste lid van deze bepaling dienen partijen te voorzien in opleidingsmogelijkheden op het terrein van de rechten van het kind voor juridische professionals die bij het strafproces betrokken zijn. In Nederland zijn deze opleidingsmogelijkheden in voldoende mate beschikbaar. Zo maakt een basis- en verdiepingscursus zedelijkheidswetgeving deel uit van het cursus- en opleidingsaanbod van de SSR, het studiecentrum voor de rechterlijke organisatie.

Op grond van het tweede lid zijn partijen verplicht tot het nemen van twee specifieke maatregelen met betrekking tot het strafproces: a) de mogelijkheid tot het laten plaatsvinden van de zaak achter gesloten deuren en b) de mogelijkheid tot het horen van het slachtoffer in de rechtszaal zonder daarbij zelf aanwezig te zijn.
Het Nederlandse strafprocesrecht voorziet in de mogelijkheid tot behandeling van de zaak achter gesloten deuren (artikel 269 Sv) en verhoor van getuigen per videoconferentie (artikel 131a Sv).

2.8 Hoofdstuk VIII (Vastleggen en opslaan van gegevens)

Artikel 37 (Vastleggen en opslaan van nationale gegevens over veroordeelde zedendelinquenten)

Deze bepaling verplicht partijen om in het kader van het voorkomen en vervolgen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen het DNA-profiel van degenen die voor een van de in het verdrag omschreven strafbare feiten zijn veroordeeld, vast te leggen. Partijen dienen voorts te voorzien in de mogelijkheid om deze gegevens met elkaar te delen.
Op grond van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (*Stb*. 2004, 465) en het Besluit van 10 december 2007, houdende wijziging van de opsomming van de gewelds- en zedenmisdrijven waarop de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden van toepassing is (*Stb*. 2007, 513), wordt van een veroordeelde wegens een misdrijf als omschreven in de artikelen 240b, 242 tot en met 247, 248a, 248b en 273f Sr celmateriaal afgenomen ten behoeve van het bepalen van diens DNA-profiel en het verwerken daarvan in een DNA-databank. Ter uitvoering van het Verdrag zullen artikel 248c Sr en de in de uitvoeringswetgeving voorziene strafbaarstellingen ook onder deze regeling worden gebracht.
Het uitwisselen van DNA-gegevens kan plaatsvinden in het kader van internationale rechtshulp.

2.9 Hoofdstuk IX (Internationale samenwerking)

Artikel 38 (Algemene beginselen en maatregelen ten aanzien van internationale samenwerking)

Het eerste lid van deze bepaling verplicht partijen om zo veel en zo breed mogelijk samen te werken in het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, het beschermen van en verlenen van hulp aan slachtoffers, en het onderzoek naar en de procedures inzake de in het Verdrag omschreven strafbare feiten.

Het tweede lid verplicht partijen te voorzien in de mogelijkheid voor een slachtoffer om in eigen land aangifte te doen van een in het Verdrag omschreven strafbaar feit gepleegd op het grondgebied van een andere lidstaat. De Nederlandse wetgeving voorziet in die mogelijkheid.

Het derde lid bepaalt dat, indien een lidstaat het bestaan van een verdragsbasis als voorwaarde stelt voor het verlenen van wederzijdse rechtshulp of het inwilligen van een verzoek om uitlevering, het Verdrag daarvoor door partijen als grondslag kan worden beschouwd. Ter uitvoering van deze bepaling zal het Verdrag in artikel 51a van de Uitleveringswet worden opgenomen.

Het vierde lid bevat een aansporing aan partijen om zo mogelijk het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik te integreren in ontwikkelingssamenwerking met derde staten. Nederland gaat in het kader van ontwikkelingssamenwerking een project opzetten in Cambodja dat bijstand zal verlenen aan de autoriteiten ter voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 146). Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij het werk van non-gouvernementele organisaties.

2.10 Hoofdstuk X (Toezichtsmechanisme)

Artikel 39 (Comité van de Partijen)
Artikel 40 (Andere vertegenwoordigers)
Artikel 41 (Taken van het Comité van de Partijen)

Het is van belang dat een effectief monitoring mechanisme bestaat om toezicht uit te oefenen op een goede uitvoering van dit brede Verdrag. Om die reden voorziet het Verdrag in een Comité van de Partijen samengesteld uit vertegenwoordigers van de partijen bij het Verdrag. Het Comité van de Partijen komt voor het eerst bijeen op het moment dat tien staten het Verdrag hebben geratificeerd.
Naast vertegenwoordigers van de partijen bij het Verdrag zal ook een aantal vertegenwoordigers van relevante onderdelen van de Raad van Europa onderdeel uitmaken van het Comité van de Partijen. Voorts bestaat de mogelijkheid om vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld als waarnemer in het Comité van de Partijen te laten participeren.
Het Comité van de Partijen ziet toe op de uitvoering van het Verdrag en heeft een faciliterende rol waar het betreft het uitwisselen van informatie, het identificeren van «best practices», en het volgen van relevante juridische, beleidsmatige en technologische ontwikkelingen.

2.11 Hoofdstuk XI (Verhouding tot andere internationale instrumenten)

Artikel 42 (Verhouding tot het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Facultatief Protocol daarbij inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie)

Dit artikel stelt nadrukkelijk de verhouding vast tot het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en het bijbehorend Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Het Verdrag doet op geen enkele wijze afbreuk aan die instrumenten, maar beoogt de daarin geboden bescherming te verbeteren en de vastgestelde normen verder te ontwikkelen.

Artikel 43 (Verhouding tot andere internationale instrumenten)

Dit artikel regelt de verhouding met andere internationale instrumenten. Dit betreft een gebruikelijke bepaling, die ook is opgenomen in andere verdragen van de Raad van Europa, laatstelijk in het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel en het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (*Trb.* 2006, 34).
Het derde lid bevat de zogenoemde disconnectie-clausule en is specifiek gericht op regeling van de relatie tussen de Raad van Europa en de Europese Unie en de Europese Gemeenschap. Partijen die tevens lid zijn van de Europese Unie, passen in hun wederzijdse betrekkingen regels van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie toe voor zover op het desbetreffende specifieke terrein zulke regels van toepassing zijn, onverminderd het onderwerp en het doel van het Verdrag en onverminderd de volledige toepassing ervan ten opzichte van andere partijen.

2.12 Hoofdstuk XII (Wijzigingen van het Verdrag)

Artikel 44 (Wijzigingen)

Deze bepaling voorziet in een regeling voor de beoordeling en behandeling van voorstellen tot wijziging van het Verdrag.

2.13 Hoofdstuk XIII (Slotbepalingen)

Artikel 45 (Ondertekening en inwerkingtreding)
Artikel 46 (Toetreding tot het Verdrag)
Artikel 47 (Territoriale toepassing)
Artikel 48 (Voorbehouden)
Artikel 49 (Opzegging)
Artikel 50 (Kennisgeving)

Het Verdrag voorziet ook in ondertekening en bekrachtiging/aanvaarding/goedkeuring door niet-leden van de Raad van Europa die hebben deelgenomen aan de opstelling ervan en door de Europese Gemeenschap. Toetreding is onder voorwaarde van unanieme instemming door de partijen ook mogelijk voor niet-leden die niet hebben deelgenomen aan de opstelling van het Verdrag.
Het Verdrag treedt in werking drie maanden nadat vijf ondertekenaars waarvan ten minste drie lidstaten van de Raad van Europa, het Verdrag hebben bekrachtigd. Momenteel (mei 2008) hebben 28 lidstaten het Verdrag ondertekend en heeft nog geen staat het Verdrag bekrachtigd.
Deze slotbepalingen zijn overigens gebruikelijk en behoeven geen verdere toelichting, met uitzondering van artikel 48 inzake voorbehouden. Ingevolge artikel 48 kunnen geen voorbehouden worden gemaakt, met uitzondering van de mogelijkheden tot het maken van een voorbehoud waarin het Verdrag expliciet voorziet. Nederland zal, zoals eerder in deze toelichting aangegeven, van deze mogelijkheden geen gebruik maken.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet